ME
561

ME
561
3

Бильбасов В

Учрежденіе Государственнаго Совѣта.

(историческая справка).

Сто лѣтъ назадъ, 12-го марта, вступилъ на престолъ Александръ I, при обстоятельствахъ всѣмъ извѣстныхъ. 23-го марта въ Бозѣ почившій императоръ Павелъ I былъ погребенъ, а 26-го марта послѣдовалъ указъ, которымъ «Совѣтъ при Высочайшемъ дворѣ» былъ упраздненъ, такъ какъ этотъ «учрежденный при Высочайшемъ дворѣ Совѣтъ, въ началѣ своемъ, составленъ былъ только на время случившейся тогда войны и въ послѣдствіи, бывъ рѣдко занимаемъ предметами существенными, доселѣ носилъ одно имя государственнаго установленія, безъ ощутительнаго вліянія на дѣла общественныя» [1]).

Учрежденный въ 1768 г. Екатериною II и продолжавшій свою дѣятельность при Павлѣ I Совѣтъ при Высочайшемъ дворѣ Александръ I признавалъ совѣтомъ государственнымъ, но находилъ необходимымъ учредить этотъ совѣтъ «на особенныхъ правилахъ», такъ какъ Совѣтъ при дворѣ рѣдко занимался дѣлами существенными и не имѣлъ вліянія на дѣла общественныя.

Четыре дня спустя, 30-го марта, послѣдовалъ новый указъ: «вмѣсто временнаго при дворѣ Нашемъ Совѣта, признали мы за благо учредить при Насъ на особенныхъ правилахъ Совѣтъ непремѣнный» [2]). Этому

[1]) П. С. З. № 19.805.

[2]) П. С. З. № 19.806. Названіе Совѣта непремѣннымъ заимствовано тоже отъ прошлаго: не только Екатерина II учредила непремѣнный Совѣтъ, но даже Кабинетъ Анны Іоанновны былъ тоже непремѣнный Кабинетъ (Письмо гр. Н. И. Панина императрицѣ Екате-

ГОСУДАРСТВ. ПУБЛИЧНАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА
549560

Непремѣнному Совѣту данъ былъ 5-го апрѣля «Наказъ Совѣту» [1]), подобно тому «Наказу», который былъ данъ Екатериною II 17-го января 1769 года [2]).

Какъ екатерининскій Совѣтъ, просуществовавшій 32 года, такъ и этотъ, александровскій, всѣми и всегда признавались совѣтомъ государственнымъ [3]); инымъ онъ и быть не могъ, вѣдая дѣла государственныя. Но ни временный, ни непремѣнный Совѣтъ никогда не былъ Государственнымъ Совѣтомъ въ нынѣшнемъ значеніи этого выраженія, и сами современники этихъ Совѣтовъ при Дворѣ также точно не соединяли съ ними понятій нашего времени о Государственномъ Совѣтѣ.

Умная, прямая, обладавшая большимъ здравымъ смысломъ Екатерина II открыто подсмѣивалась надъ своимъ Совѣтомъ: «Я всегда — писала она—согласна съ мнѣніемъ своего Совѣта, когда онъ согласенъ съ моемъ мнѣніемъ» [4]).

Это же говорили современники и объ александровскомъ непремѣнномъ совѣтѣ, но не такъ остроумно и болѣе грубо. Гр. В. П. Кочубей, громко, въ присутствіи Александра I, заявлялъ, что «Совѣтъ есть учрежденіе частное, совершенно зависимое отъ императора» [5]); въ особой «Запискѣ», поданной императору въ 1801-мъ же году, гр. А. Р. Воронцовъ писалъ: «Совѣтъ не есть публичное мѣсто, но приватное, между государемъ и тѣми, коихъ онъ своею довѣренностію удостоиваетъ» [6]).

Организація Непремѣннаго Совѣта, конечно, во многомъ превосходитъ устройство Совѣта при Екатеринѣ II и Павлѣ I; но въ немъ есть и капитальный недостатокъ, котораго не было въ прежнихъ двухъ Со-

---

ринѣ II, отъ 2-го ноября 1768 г., въ Москов. Глав. Арх Мин. Ин. Дѣлъ; Даневскій, Исторія образованія Государственнаго Совѣта, прил. VIII, стр. 20).

[1]) Наказъ этотъ не вошелъ въ Полн. Собр. Законовъ; впервые онъ былъ напечатанъ въ „Новомъ Памятникѣ Законовъ", Спб., 1829, и перепечатанъ въ „Архивѣ Госуд. Совѣта". Спб., 1878 г. т. III, ч. I, стр. XIX.

[2]) П. С. З., № 13.233.

[3]) Даже несостоявшійся „императорскій» совѣтъ Н. И. Панина, не только всякій другой, называется „государственнымъ". Сборникъ, XLVI, 38, 342, 345, 377, 644, 545; Арх. кн. Воронцова, XX, 387 и др.

[4]) Въ письмѣ къ принцу де-Линь, отъ 16-го ноября 1790: Je ne traiterai jamais vos lettres comme celles de mes voisins: les vôtres me font toujours plaisir, et les autres souvent m'ennuient; aussi je les livre bien vite à la méditation profonde de mon Conseil, de l'avis duquel je suis toujours, lorsqu'il est du mien, tandis que je m'occupe bien volontiers moi-même du soin de vous redondre (Сборникъ, XLII, 125).

[5]) Протоколы засѣданія неоф. комитета, 48; Щегловъ, 748.

[6]) Записка гр. Воронцова прислана императору Александру I при письмѣ отъ ноября 1801 г. Арх. кн. Воронцова, XXIX, 463.

вѣтахъ: наказъ 1801 г. дѣлитъ не самый Совѣтъ, а его канцелярію на четыре «части», что ставило на первый планъ въ дѣятельности Совѣта правителя канцеляріи, отъ котораго зависѣло приготовленіе и направленіе дѣлъ, разсматриваемыхъ въ Совѣтѣ.

Вопреки русской пословицы—новая метла хлеско мететъ—Непремѣнный Совѣтъ, учрежденный въ концѣ марта 1801 г., вызвалъ уже горькія нареканія къ концу того же года. «Донынѣ въ Совѣтѣ—пишетъ гр. Воронцовъ Александру I—очень мало что дѣлалось: вступали въ оной только тѣ дѣла, кои докладчики сами дѣлать не хотѣли; были даже собранія онаго, въ коихъ, естьли бъ не прочесть журналъ предъидущаго засѣданія и подписать оной, и собираться бы въ Совѣтъ не для чего» [1]).

По наказу 5-го апрѣля 1801 г. Совѣтъ «имѣетъ собираться по два раза въ недѣлю, а буде нужда востребуетъ, то и во всякое время по приглашенію». Нужда востребовала, однако, обратнаго, и манифестомъ отъ 8-го сентября 1802 г. число засѣданій Совѣта сокращено до одного раза въ недѣлю [2]). Съ образованіемъ Комитета Министровъ Непремѣнный Совѣтъ лишился даже и того вліянія въ управленіи, какое имѣлъ въ началѣ царствованія Александра I.

На разсмотрѣніе Совѣта поступало весьма мало важныхъ государственныхъ дѣлъ, а поступавшія были уже заранѣе предрѣшены и вносились въ Совѣтъ, по словамъ умнаго гр. П. В. Завадовскаго, «pro forma; зная волю непреложную, претило благоразуміе говорить вопреки» [3]).

За все время существованія Непремѣннаго Совѣта, въ теченіе девяти лѣтъ, императоръ Александръ I, учредившій «Совѣтъ при Насъ» присутствовалъ только два раза въ обыкновенныхъ собраніяхъ Совѣта, 16-го и 27-го мая 1801 года.

Позже занятія Совѣта состояли, главнымъ образомъ, «въ пересмотрѣ дѣлъ судныхъ, въ сужденіи по докладамъ объ утвержденіи въ дворянскомъ достоинствѣ и о лишеніи сего достоинства за преступленія, наконецъ, въ разсмотрѣніи всеподданнѣйшихъ просьбъ о сопричисленіи незаконныхъ дѣтей къ законнымъ».

Послѣ учрежденія министерствъ, послѣ 1802 года, по свидѣтельству кн. Адама Чарторыйскаго, «государь продолжалъ еще по временамъ отсылать нѣкоторыя непріятныя или запутанныя дѣла на обсужденіе такъ называемаго Совѣта—нужно же было дать ему пищу на нѣко-

---

[1]) Арх. кн. Воронцова, XXIX, 462.
[2]) П. С. З., № 20.406. Манифестъ объ учрежденіи министерствъ.
[3]) Русскій Архивъ, 1883, II, 169.

торое время и недопустить слишкомъ быстрой его смерти; но вскорѣ, однако, онъ самъ погасъ вслѣдствіе своего ничтожества» [1]).

Воспитанникъ Екатерины II, ученикъ Лагарпа, другъ Чарторыйскаго, императоръ Александръ I мечталъ о государственномъ преобразованіи, необходимость котораго онъ сознавалъ вполнѣ. Члены «негласнаго комитета» сочувствовали стремленіямъ своего августѣйшаго «друга». Въ совѣщаніяхъ комитета было высказано много правдиваго, честнаго, возвышеннаго, но претворить слово въ дѣло «друзья» не могли. Для этого требовался государственный умъ, серьезное образованіе, выдающіяся способности. Всѣмъ этимъ обладалъ въ полной мѣрѣ М. М. Сперанскій, представившій, въ 1809 году, «Планъ государственнаго образованія». Тѣ общія политическія идеи, которыя высказывались въ комитетѣ въ видѣ отрывочныхъ и не всегда точно опредѣленныхъ мыслей и предложеній, вылились въ «Планѣ» Сперанскаго въ цѣльную, систематическую и положительную теорію, при чемъ довольно точно указаны и способы осуществленія этой теоріи путемъ соотвѣтственной организаціи государственныхъ учрежденій. «Весь разумъ сего Плана состоялъ въ томъ, чтобъ посредствомъ законовъ и установленій утвердить власть правительства на началахъ постоянныхъ и тѣмъ самимъ сообщить дѣйствію сей власти болѣе правильности, достоинства и истинной силы» [2]).

Грандіозный планъ Сперанскаго былъ одобренъ императоромъ Александромъ I, при чемъ было рѣшено приводить его въ исполненіе не вдругъ, а по частямъ, и начать съ учрежденія Государственнаго Совѣта. Согласно этому рѣшенію Сперанскимъ была составлена спеціальная «Записка о необходимости учрежденія Государственнаго Совѣта» [3]).

Во главѣ всѣхъ политическихъ учрежденій Сперанскій ставитъ Государственный Совѣтъ, какъ мѣсто «сосредоточенія законодательныхъ дѣлъ для общаго ихъ соображенія». До сихъ поръ «важнѣйшая часть силъ государственныхъ, соображеніе и составленіе закона всегда были предметомъ личнаго довѣрія и никогда не имѣли ни единства, ни надлежащаго уваженія». Какъ прежніе совѣты при дворѣ, такъ и непремѣнный совѣтъ «остался мѣстомъ произвольнымъ, коего дѣйствія безгласны,

---

[1]) L'Empereur continua à renvoyer encore de temps à autre certaines affaires désagréables ou embrouillées à la délibération de ce soi-disant Conseil. Il fallait bien lui donner une pâture pendant quelque temps et ne pas le faire tomber d'une mort trop prompte; mais bientôt il s'éteignit de lui même par sa nullité. Mémoires du prince Czartoryski, I, 314.

[2]) Изъ письма Сперанскаго къ императору Александру I, отъ февраля 1813 г., см. Богдановичъ, Исторія Александра I, т. V, стр. 49, прил.

[3]) Дословно напечатана въ трудѣ Щеглова, Государственный Совѣтъ въ Россіи, Ярославль, 1892, прил. 1-е.

неопредѣлительны и относятся, большею частью, къ дѣламъ текущимъ». Вслѣдствіе этого, «всѣ законы, всѣ учрежденія и мѣры правительства имѣютъ у насъ видъ произвола и личнаго довѣрія, измѣняющагося по случаямъ и обстоятельствамъ. Отсюда происходитъ та великая и горестная удобность, съ коею законы наши были перемѣняемы. Если одно лице, часто дѣйствующее втайнѣ, могло предложить законъ и частнымъ соображеніемъ привесть его въ силу, то другое, пользуясь въ свою очередь тѣмъ же степенемъ довѣрія, могло отмѣнить его и ввести другое учрежденіе. Отсюда происходитъ то всеобщее убѣжденіе, самымъ опытомъ оправданное, что нѣтъ въ Россіи закона постояннаго, и что можно перемѣнить все по личнымъ случаямъ и удобностямъ. Изъ сего происходятъ слѣдующія истины: 1) что въ настоящемъ порядкѣ управленія нѣтъ установленія для общаго соображенія дѣлъ государственныхъ въ отношеніи ихъ къ части законодательной, 2) что отъ недостатка сего установленія происходятъ главный безпорядокъ и смѣшеніе во всѣхъ частяхъ управленія, 3) что твердость и постоянство закона требуютъ такого установленія, и 4) что, наконецъ, великія государства движутся установленіями: лица перемѣняются и умираютъ, а духъ установленій живетъ и въ теченіе многихъ столѣтій охраняетъ оныя».

Вотъ какія задачи возлагаются на Государственный Совѣтъ; вотъ какія цѣли ему поставлены. Вопреки всѣмъ прежде бывшимъ совѣтамъ, какъ бы они ни назывались, въ учрежденіи Государственнаго Совѣта «государственный элементъ выдвигается на счетъ личнаго» [1]).

Александръ I вполнѣ одобрилъ эти основныя начала новаго учрежденія, и 1-го января 1810 года состоялось первое торжественное собраніе Государственнаго Совѣта. Оно было открыто императоромъ, при чемъ Александръ I сказалъ, между прочимъ:

«Порядокъ и однообразіе дѣлъ государственныхъ требуютъ, чтобы было одно средоточіе для общаго ихъ соображенія. Въ настоящемъ составѣ управленія нѣтъ у насъ сего установленія...

«Среди всѣхъ заботъ, среди войны и мира, въ непрерывномъ движеніи дѣлъ внутреннихъ и внѣшнихъ, мысль о твердыхъ государственныхъ установленіяхъ никогда меня не оставляла. Я всегда желалъ, чтобы благосостояніе имперіи утверждалось на законѣ, а законъ былъ неподвиженъ на установленіяхъ...

«Наконецъ, Всевышній благословляетъ мои желанія. Въ сей день, съ началомъ новаго года, имѣю я удовольствіе положить твердое основаніе одному изъ важнѣйшихъ государственныхъ установленій».

Обращаемъ вниманіе на нашъ курсивъ въ этой рѣчи: свидѣтель не-

---

[1]) Дмитріевъ, Графъ Сперанскій, II, 16.

лицепріятный и судія безапелляціонный, императоръ торжественно призналъ, что до 1-го января 1810 г. въ Россіи не было Государственнаго Совѣта и что онъ, императоръ, положилъ ему основаніе именно 1-го января 1810 года.

Эта дата твердо установлена въ исторіи нашихъ государственныхъ учрежденій и до послѣдняго времени ни въ комъ не возбуждала сомнѣнія и ни кѣмъ не оспаривалась.

Въ 1859 г., въ виду предстоявшаго чествованія 50-тилѣтняго юбилея Государственнаго Совѣта, былъ напечатанъ, съ высочайшаго соизволенія, «Списокъ предсѣдателей и членовъ Государственнаго Совѣта въ первое пятидесятилѣтіе со времени его учрежденія, съ 1-го января 1810 г. по 1-е января 1860 года» [1]).

Въ 1863 г. было приступлено, по высочайшему повелѣнію, къ составленію систематическаго описанія архива Государственнаго Совѣта, при чемъ на Н. В. Калачева возложено описаніе бумагъ «со времени образованія Государственнаго Совѣта въ нынѣшнемъ его значеніи въ 1810 году» и на И. А. Чистовича описаніе бумагъ «относящихся къ дѣйствіямъ прежнихъ совѣтовъ до 1810 года—при императрицѣ Екатеринѣ II, императорѣ Павлѣ I и въ началѣ царствованія императора Александра I».

Въ 1888 г. былъ изданъ, подъ высшимъ наблюденіемъ августѣйшаго предсѣдателя Государственнаго Совѣта его императорскаго высочества великаго князя Михаила Николаевича, второй томъ «Архива Государственнаго Совѣта», при чемъ въ предисловіи упомянуто, что въ третьемъ томѣ помѣщены «протоколы Совѣта при высочайшемъ дворѣ съ 1801 г. по 1810 годъ».

Въ послѣднее время въ печати прошелъ слухъ, что канцелярія Государственнаго Совѣта готовится чествовать столѣтіе этого высшаго государственнаго учрежденія въ мартѣ нынѣшняго года, считая началомъ учрежденія Государственнаго Совѣта не 1810 годъ, а 1801, когда императоръ Александръ I преобразовалъ Совѣтъ при высочайшемъ дворѣ Павла I въ Непремѣнный Совѣтъ.

Не всегда слухи, сообщаемые въ періодической печати, оказываются вѣрными, но они всегда заслуживаютъ вниманія. Нельзя умолчать и объ этомъ слухѣ.

Смѣшивать Непремѣнный Совѣтъ съ Государственнымъ Совѣтомъ значитъ не понимать ни того, ни другаго. Ихъ «разумъ», значеніе и цѣли совершенно различны.

Съ самаго начала органическаго роста нашихъ государственныхъ учрежденій, рядомъ съ установленіями, опредѣленными и законами

---

[1]) Даневскій, прил. IX, стр. 23.

точно установленными, фактически появлялись другія, особенныя, даже случайныя учрежденія, безъ строго опредѣленныхъ правъ и обязанностей. Такъ, вслѣдъ за смертію Петра Великаго появилось учрежденіе Верховнаго Тайнаго Совѣта, затерѣвшее Сенатъ, любимое чадо Петра I, въ угоду чиновной и сановной олигархіи. То же значеніе имѣли: Кабинетъ при Аннѣ Іоанновнѣ, Конференція при Елизаветѣ Петровнѣ, Совѣтъ при Высочайшемъ Дворѣ Екатерины II и Павла I, Непремѣнный Совѣтъ при Александрѣ I [1]). Во всѣхъ этихъ учрежденіяхъ «элементъ личный господствовалъ надъ государственнымъ» и всѣ они давали возможность обходить основныя государственныя учрежденія или обходиться безъ нихъ [2]).

Совершенно инаго, даже противуположнаго типа слѣдующія, въ хронологическомъ порядкѣ, государственныя учрежденія: Правительствующій Сенатъ, Святѣйшій Синодъ, Министерства и Государственный Совѣтъ. Какъ ни различны они по составу и строю, какъ ни отличаются другъ отъ друга по мотивамъ дѣйствія и по преслѣдуемымъ ими задачамъ, въ нихъ всегда, по принципу, «элементъ государственный господствуетъ надъ личнымъ».

Смѣшивать эти два типа, другъ друга исключающіе, невозможно, какъ невозможно государственное начало смѣшивать съ личнымъ.

Ничтожество Непремѣннаго Совѣта обнаружилось очень скоро и опи-

---

[1]) Въ манифестѣ объ образованіи Государственнаго Совѣта 1-го января 1810 года этотъ Непремѣнный Совѣтъ названъ, вмѣстѣ съ его предшественниками, «временнымъ и преходящимъ» совѣтомъ, которому императоръ «предназначилъ дать въ свое время образованіе, свойственное публичнымъ установленіямъ» (П. С. З., № 24.064), что и было исполнено 1-го января 1810 г. образованіемъ Государственнаго Совѣта. Манифестъ этотъ написанъ Сперанскимъ и если въ немъ Непремѣнный Совѣтъ названъ «государственнымъ», то единственно въ видахъ обезоруженія противниковъ реформы, въ родѣ П. В. Чичагова (Арх. кн. Воронцова, XIX, 171), такъ какъ Сперанскому лучше всѣхъ было извѣстно, что ни въ указахъ Сенату отъ 26-го и 30-го марта 1801 г., ни въ «Наказѣ Совѣту» отъ 5-го апрѣля 1801 г. этотъ совѣтъ «государственнымъ» наименованъ не былъ. Онъ могъ называться государственнымъ въ общемъ смыслѣ, какъ Александръ I назвалъ государственнымъ и павловскій совѣтъ, но не въ спеціальномъ смыслѣ, соединяемомъ съ Государственнымъ Совѣтомъ.

[2]) Къ этому же типу принадлежатъ два учрежденія, возникшія одно ранѣе, другое послѣ образованія Государственнаго Совѣта—III отдѣленіе собственной Его Величества канцеляріи и Комитетъ Министровъ. Не доброй памяти Третье Отдѣленіе было упразднено въ 1880 г., въ славное царствованіе Александра II; Комитетъ Министровъ существуетъ по настоящее время, оставаясь не болѣе какъ средствомъ обходиться безъ важнѣйшихъ государственныхъ учрежденій—безъ Государственнаго Совѣта и безъ Правительствующаго Сената, при чемъ отвѣтственность министровъ предъ Сенатомъ лишь бременитъ Сводъ Законовъ.

сано современниками весьма ярко; высокое значеніе и славное будущее Государственнаго Совѣта обнаружилось въ первый же годъ его существованія. Въ отчетѣ государственнаго секретаря за 1810 г., представленномъ императору Александру I въ февралѣ 1811 г., читаемъ:

«Государственный Совѣтъ учрежденъ для того, чтобъ власти законодательной, доселѣ разсѣянной и разнообразной, дать первый видъ, первое очертаніе правильности, постоянства, твердости и единообразія. Въ семъ отношеніи онъ исполнилъ свое предназначеніе. Никогда въ Россіи законы и учрежденія не были разсматриваемы съ большею зрѣлостью, какъ нынѣ; никогда государю самодержавному не представляли истины съ бо́льшею свободою, такъ какъ и никогда, должно правду сказать, Самодержецъ не внималъ ей съ бо́льшимъ терпѣніемъ» [1]).

Выводить Государственный Совѣтъ изъ Непремѣннаго Совѣта, полагать, что Непремѣнный Совѣтъ былъ началомъ Государственнаго Совѣта, значитъ не уважать точно выраженную волю императора Александра I и оскорблять его сердечное чувство, вылившееся въ заключительныхъ словахъ рѣчи, сказанной Александромъ I при открытіи Государственнаго Совѣта 1-го января 1810 года:

«Уповая на благословеніе Всевышняго, Мой долгъ будетъ раздѣлять «труды ваши и искать одной славы, для сердца Моего чувствительной, «чтобы нѣкогда, въ поздвихъ временахъ, когда Меня уже не будетъ, «истинные сыны Отечества, ощутивъ пользу сего учрежденія, вспо«мнили, что оно установлено было при Мнѣ и Моимъ искреннимъ же«ланіемъ блага Россіи».

Эти прекрасныя слова были произнесены въ 1810-мъ, не въ 1801-мъ году.

В. Бильбасовъ.

[1]) Сборникъ, XXI, 449.

довв. ценз. спб., 30 января 1901 г. тип. тов. „овщ. польза", б. подъяч. д. 39.

ГОСУДАРСТВ. ПУБЛИЧНАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА
549560